

Wel Beschouwd

Prof. dr. Marcel Boogers

Bij de aanstaande decentralisaties van taken op het gebied van zorg, jeugdzorg, passend onderwijs en arbeidsparticipatie, is vaak gewezen op het ontstaan van een regionaal democratisch gat. De taken die naar gemeenten worden overgedragen raken inwoners rechtstreeks, maar omdat ze in regionaal verband worden uitgevoerd hebben gemeenteraden er maar beperkte invloed op. De nieuwe ruimte die decentralisaties politieke partijen bieden om zich politiek te profileren – waardoor de gemeenteraadsverkiezingen meer tot de verbeelding spreken – lekt hierdoor meteen weg naar de regio. Toch is het maar de vraag of dit regionaal democratisch gat echt bestaat. Het veronderstelt dat de nieuwe taken eenvoudig gepolitiseerd kunnen worden, en bij die veronderstelling zijn nogal wat vraagtekens te plaatsen. Sterker nog: er zijn veel aanwijzingen dat er over de gedecentraliseerde taken weinig te beslissen valt. De ruimte tot politiseren is beperkt, en voor zover die wel aanwezig is zal die in beperkte mate worden gebruikt.

De eerste reden hiervoor is dat gemeenten nieuwe gedecentraliseerde taken doorgaans nogal beleidsarm uitvoeren. Door de enorme complexiteit van de taken en de korte tijd om zich hierop voor te bereiden, hebben gemeenten weinig mogelijkheden om na te gaan welke keuzemogelijkheden de nieuwe taken bieden en hoe die kunnen worden gebruikt om de taakuitvoering af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden. Bij eerdere decentralisaties leidde dit er steeds toe dat gedecentraliseerde taken overal op ongeveer dezelfde manier – volgens de VNG-modelverordening – werden uitgevoerd. Omdat de nieuwe gedecentraliseerde taken vanwege hun omvang en complexiteit op regionaal niveau worden uitgevoerd, is het extra ingewikkeld om eigen keuzes te maken bij de uitvoering van deze taken. Gemeenten moeten hiervoor eerst onderling tot overeenstemming komen over de manier waarop zij omgaan met hun verschillende wensen en opvattingen ten aanzien van de uitvoering van elke taak. Omdat de tijd hiervoor ontbreekt, zullen politieke discussies hierover binnen en tussen gemeenten uit de weg worden gegaan. Daarbij komt dat de lokale politiek door leken wordt bedreven: part-time politici die hun raadslidmaatschap doorgaans combineren met een betaalde baan. Ook in dit opzicht ontbreekt de tijd om een goed politiek oordeel te vormen over de inhoud en keuzeruimte van decentralisaties. De complexiteit van de decentralisaties en de tijdsdruk die er op de invoering ervan ligt, leidt dus tot een depolitisering van deze – op zichzelf politiek gevoelige – taken.

De tweede reden om te verwachten dat er weinig politieke ruimte is om een eigen lokale inkleuring te geven aan de aanstaande decentralisaties, ligt ik het karakter van de lokale politiek. In de lokale politiek worden partijpolitieke tegenstelling vanzelf afgezwakt: de nabijheid en tastbaarheid van maatschappelijke problemen en de mensen die hierbij betrokken zijn, leidt hier tot een bijna a-politiek pragmatisme. VVD-politici die in de Tweede Kamer heel uitgesproken opvattingen hebben over de aanpak van langdurige werkloosheid, laten zich hier in de lokale politiek meestal genuanceerder over uit. Het verklaart waarom het lokaal bestuur brede regenboogcoalities kent die landelijk veel minder denkbaar zijn. Om dezelfde reden zal het debat over de uitvoering van de decentralisaties niet sterk gepolitiseerd worden. Omdat de in de gemeenteraad

vertegenwoordigde partijen weinig van elkaar zullen verschillen als het gaat over de wijze waarop de decentralisaties moeten worden uitgevoerd, is er dus niet meteen sprake van een democratisch gat als hierover op regionaal niveau wordt besloten.

De laatste reden om het bestaan van een regionaal democratisch gat te betwijfelen, is dat de aard van de nieuwe taken weinig ruimte laat voor politisering. Dat geldt vooral voor de decentralisatie van de AWBZ en de jeugdzorg. Met uitzondering van enkele medisch-ethische kwesties, is zorg geen onderwerp waar scherpe politieke discussies over worden gevoerd. Waar dat wel het geval is, betreft het steeds stelsel-discussies, waarbij het vooral gaat over de negatieve uitwassen van schaalvergroting of privatisering. Over de inhoud van zorg gaat het nooit: die moet gewoon goed zijn. Gemeenten hebben weliswaar enige keuze bij het ontwikkelen van zorgarrangementen met verzekeraars, zorgaanbieders, mantelzorgorganisaties en vrijwilligers, maar de gevolgen hiervan zullen zich pas later openbaren. Tot die tijd is er weinig ruimte voor politieke discussies. Voor deze en andere gedecentraliseerde taken geldt verder dat deze ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer. Meer dan nog bij andere taken geldt hiervoor in Nederland een sterk gelijkheidsbeginsel. Als gemeenten sterk van elkaar verschillen leidt dat meestal tot krantenkoppen, Kamervragen en lastige lokale discussies. De mogelijkheid om op het gebied van de kwaliteit en prijs van zorg of van de aanpak van jeugdwerkloosheid sterk te verschillen van andere gemeenten, is in de praktijk daarom beperkt.

Met regionale democratische gat dat binnenkort met de decentralisaties gaat ontstaan, is dus minder groot dan vaak wordt verondersteld. Omdat de politieke ruimte om eigen keuzes te maken beperkt is, is het geen democratisch probleem dat gemeenteraden er weinig directe invloed op kunnen uitoefenen. Dat wil niet zeggen dat de democratische sturing, controle en het toezicht op de uitvoering van de nieuwe taken niet beter kan. Integendeel. De nieuwe allianties tussen gemeenten, maatschappelijke instellingen en georganiseerde inwoners die met de decentralisaties gaan ontstaan, vragen om nieuwe sturings-, toezichts- en verantwoordingsarrangementen. Hiermee kunnen democratische problemen worden opgelost, niet alleen in de regio maar ook op gemeentelijk of wijkniveau. Problemen die nu gelukkig nog beperkt zijn, maar straks snel zullen toenemen. Gemeenten hebben gelukkig nog even de tijd, maar niet veel.